

第一屆兩岸歐盟研究學術論壇 論文集

臺灣歐盟聯盟中心



This project is funded by the European Union

目錄

臺灣的歐盟研究/ 林碧炤	007
歐盟的全球政治角色：目標與限制/ 張亞中	015
民事力量歐洲的力量析論—兼論歐盟對當代國際格局演變的影響/ 葉江	021
歐盟的全球政治角色/ 洪德欽	027
「後里斯本時期」歐洲安全與歐盟全球角色/ 甘逸驊	031
現代希臘悲劇：歐債危機與轉機/ 李貴英	051
歐洲主權債務危機與歐洲中央銀行制度上的缺陷/ 徐明棋	059
歐洲經濟整合與國際經濟聯結/ 李顯峰	069
「歐洲學期」機制探析/ 周茂榮 楊繼梅	081
國際金融危機下歐盟對外貿易與經濟增長分析/ 胡榮花	089
從組織合併觀點檢視歐洲聯盟法對共同外交暨安全政策運作可能的影響/ 蘇宏達	101
歐洲一體化的未來與挑戰/ 陳玉剛	107
歐洲聯盟政治統合的發展與前瞻/ 張福昌	113
「德國問題」與歐洲一體化的興衰/ 伍貽康	133
歐盟會員國的移民趨勢以及一般民眾對於移民的態度：義大利、希臘、西班牙、與葡萄牙的比較分析/ 柯瓊芳	141
金融危機中的歐洲社會保障制度—表現、成因與改革/ 丁純 陳飛	155
歐債危機之形成—建構主義觀點/ 盧倩儀	165
歐洲債務危機下的中歐貿易關係/ 楊逢珉 張永安	175
歐盟提倡歐洲價值對兩岸關係深化之啟發/ 周志杰	183
歐盟人權安全的法律與政策 - 歐盟與中國大陸、台灣之對話/ 陳志龍 連福隆	199
歐洲聯盟禁止就業歧視法制之未來趨勢/ 焦興鎧	211
《里斯本條約》：歐盟改革與憲政化/ 程衛東	219
歐盟對外行動署的法律基礎和制度建設/ 陳志敏 王磊	225

場次三

歐洲聯盟政治整合的發展前瞻

主持人

戴炳然（復旦大學歐洲問題研究中心莫內講座教授）

發表人

從組織合併觀點檢視歐洲聯盟法對共同外交暨安全政策運作可能的影響

蘇宏達（臺灣大學政治系莫內講座教授/臺灣歐洲聯盟中心主任）

歐洲一體化的未來與挑戰

陳玉剛（復旦大學國際關係與公共事務學院副院長）

歐洲聯盟政治統合的發展與前瞻

張福昌（淡江大學歐洲研究所副教授）

歐洲聯盟政治統合的發展與前瞻

張福昌

前言

外交、安全與防衛的合作是歐洲統合(European Integration)的初始目標之一，然因這些合作皆屬敏感且複雜的「高階政治」(High Politics)議題，使其發展過程格外困難。回顧歷史，早在 1950 年 10 月法國所提之「普利門計劃」(Pleven Plan)即提議成立一支歐洲部隊；之後，德國、法國、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡等 6 國便以「普利門計劃」為基礎，計劃成立「歐洲防衛共同體」(European Defense Community; EDC)，並於 1953 年 3 月進一步發起成立「歐洲政治共同體」(European Political Community; EPC)的構想。然而，這兩項計劃皆於 1954 年 8 月因法國國會否決而宣佈失敗。雖然歐洲國家曾於 1961 年 10 月嘗試推行目的在於成立歐洲聯盟的「弗薛計劃」(Fouchet Plan)，但仍未見成果。這些政治統合(Political Integration)的失敗經驗使歐洲國家體認到推行「高階政治」合作的時機尚未成熟，因此，乃將歐洲統合的主軸轉向經濟合作，政治統合與軍事統合乃成為次要角色。這種消極的政治統合發展一直到 1969 年 12 月海牙歐洲高峰會(European Council in Hague)才產生根本的變化。海牙歐洲高峰會呼籲歐洲國家積極加強政治合作以扮演重要的國際角色，因而使歐洲政治統合再度啟動。基本上，我們可以將 1969 年至今之歐洲政治統合運動區分為三個階段：「歐洲政治合作」(European Political Cooperation; EPC)階段、「共同外交與安全政策」(Common Foreign and Security Policy; CFSP)階段與「共同安全與防衛政策」(Common Security and Defence Policy; CSDP)階段。而歐盟經過三階段政治統合的努力後，是否能夠如其所願地扮演一個具有影響力的全球角色(Global Actor)，殊值觀察與探討。

壹、歐盟政治統合的發展（一）：歐洲政治合作

海牙歐洲高峰會達成外交協調與合作的決議，並授權達維農(Etienne Davignon)規劃歐洲外交合作事宜。1970 年 7 月「達維農報告」(Davignon Report)問世，倡議設立「歐洲政治合作」制度以加強歐洲外交合作；同(1970)年 10 月盧森堡外長會議決定依「達維農報告」的建議設立「歐洲政治合作」制度。¹ 該制度之組

¹ 「達維農報告」(Davignon Report)經盧森堡外長會議通過後，亦被稱之為「盧森堡報告」(Luxembourg Report)。

組織架構分為外長會議²、政治委員會(Political Committee)與專家工作小組等三個層級，其成員皆由歐洲共同體(European Community)會員國組成。不過，值得一提的是，「歐洲政治合作」僅是歐洲共同體架構外的制度，其運作方式獨立於歐洲共同體之外。

「歐洲政治合作」的運作主要依循兩項原則：(一)政府間合作原則：「歐洲政治合作」屬政府間合作性質，決策權操之於會員國手中。雖然歐洲執行委員會(European Commission; 以下簡稱執委會)自 1981 年起得參與「歐洲政治合作」的決策程序，而歐洲議會享有諮詢權，但兩者之影響力仍然有限；(二)共識原則：所有「歐洲政治合作」討論的議題均採「一致決」，任何會員國皆享有否決權。從實務經驗可以得知，這兩項原則對歐洲外交合作空間產生相當程度的限制，並使歐洲國家對國際事務的反應速度遲鈍化。

不過，「歐洲政治合作」卻為 1960 年代以來低迷的政治統合注入一股新活力，並促使歐洲國家嘗試以整體的力量因應國際事務，無形中強化了歐洲國家的團結意識與認同感。³ 1981 年的「倫敦報告」(London Report)中即明白表示：「...『歐洲政治合作』已是歐洲外交政策的主體，會員國應緊密合作以因應國際情勢發展，進而在國際社會扮演更積極的角色。」而 1983 年所發表的「歐洲聯盟嚴正聲明」(Solemn Declaration on European Union)更進一步強調「歐洲應在外交與安全政策領域加強合作並以單一聲音發言(Speak in One Voice)」⁴；1985 年歐洲共同體會員國召開「政府間會議」(Intergovernmental Conference; IGC)熱烈討論歐洲未來的政策方向⁵，經過冗長辯論後，歐洲國家於 1986 年 2 月簽署單一歐洲法(Single European Act; SEA)，除深化歐洲經濟統合外，並號召更緊密的歐洲外交政策合作。

單一歐洲法第 30 條強調⁶：「共同體會員國應制定與執行歐洲外交政策，其方式除相互知會、諮商、協調與調和立場外，並應採取共同行動；[...]在國際組織與國際會議中採取一致立場，[...]其對外政策應與『歐洲政治合作』所達成之決議一致。」從條約內容來看，單一歐洲法使「歐洲政治合作」的政治統合功能產生變化：首先，單一歐洲法將「歐洲政治合作」的法律地位條約化，使「歐洲政治合作」奠定鞏固的法律基礎；其次，單一歐洲法將「歐洲政治合作」納入共

² 外長會議是最重要的機構，負責外交議題的協商，有關會議次數、地點與議程均依情況需要而定，並無固定模式。

³ Stephan Keukeleire/Jennifer MacNaughtan (eds.): *The Foreign Policy of the European Union*, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2008, pp. 46-47.

⁴ Simon Duke: *The Elusive Quest for European Security—From EDC to CFSP*, New York: Palgrave, 2000, p. 64.

⁵ 會議分成兩組進行：第一組負責討論經濟、機構改革與擴展新政策等議題；第二組則討論「歐洲政治合作」的改革。

⁶ 詳細內容請參見：Single European Act, Title III: Treaty Provisions on European Co-operation in the Sphere of Foreign Policy.

同體，使「歐洲政治合作」中的政治委員會成為共同體機構。這種將「歐洲政治合作」條約化與制度化的轉變，提昇了歐洲國家外交合作的政治意願，並加快了歐洲政治統合的速度，歐洲聯盟條約（Treaty on the European Union, 亦稱馬斯垂克條約）即延續單一歐洲法的精神，迅速深化與廣化歐盟外交與安全政策的發展。

貳、歐盟政治統合的發展（二）：共同外交與安全政策

在「歐洲政治合作」逐漸制度化的過程中，國際環境的變動⁷迫使歐洲國家重新思考歐盟外交與安全政策的建構。1990年6月歐洲國家召開柏都林歐洲高峰會(European Council in Dublin)就未來政治聯盟議題進行討論⁸，會中決議「將歐洲共同體從一個僅以經濟統合與政治合作為基礎的實體，轉變成一個具有政治特質，包括共同外交與安全政策在內的聯盟」。⁹經過冗長的「政府間會議」後，共同體會員國於1992年2月簽署歐洲聯盟條約，其中第二支柱「共同外交與安全政策」(Common Foreign and Security Policy; CFSP)即是歐洲政治統合的核心。有關共同外交與安全政策之規定羅列於第五篇(Title V)第J.1~J.11條：第J.1條界定了共同外交與安全政策的範圍包括所有外交與安全政策領域；第J.2與J.3條規定了「共同立場」(Common Position)與「聯合行動」(Joint Action)等兩項執行共同外交與安全政策的法律工具。

然而，「在歐洲聯盟條約生效之後，阿姆斯特丹條約生效之前」，歐洲大陸發生波西尼亞與阿爾巴尼亞兩場戰爭，其時間正值共同外交與安全政策初試啼聲與功能檢驗之際，但兩場戰爭的結果卻使歐盟臉上無光。總而觀之，歐盟會員國所展現之軍事與民事集體力量相當薄弱、決策過程亦是拖泥帶水、大國利益亦始終無法調和而無法迅速形成「共同立場」。這整個過程披露了以下問題：首先，在執行層面上，會員國顯得「既無意願，又無能力」；其次，在制度層面上，有兩個癥結問題¹⁰：第一，條約並未賦予共同外交與安全政策自主預算¹¹，使會員國的參與意願低落；第二，共同外交與安全政策的決策仍以一致決為原則，會員國

⁷ 這些國際環境的變動包括：1980年代末東歐國家的民主化運動、1989年柏林圍牆倒塌、1990年德國統一、1991年蘇聯解體等。除此之外，在這些新國際環境因素的激盪下所引發之中東歐國家接二連三申請加入北約與歐洲聯盟的浪潮，以及後冷戰時期美國期盼歐洲國家多分擔歐洲安全責任的要求，使得歐洲國家不得不進一步思考建立歐洲自主安全防衛的可行性。

⁸ 雖然英國相當不願歐洲共同體走向更進一步的政治統合，因為更深化的政治統合意味著英國主權必須受到進一步的限制，但在具有民意基礎的歐洲議會與會員國強力支持政治聯盟的情況下，英國只好讓步。

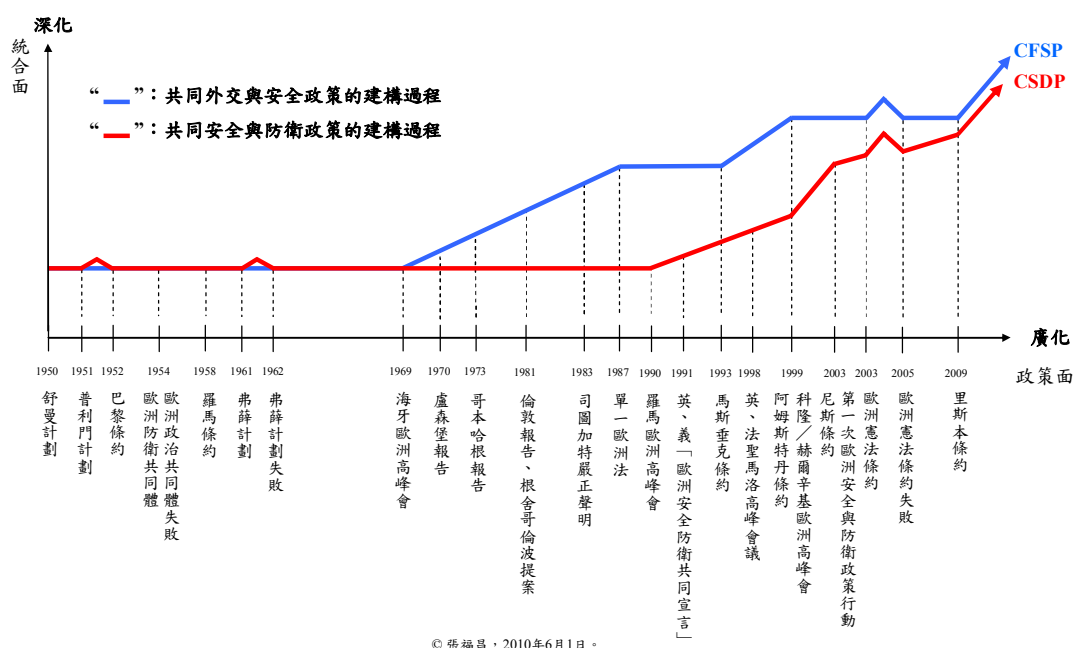
⁹ Bulletin EC 6-1990.

¹⁰ Karen Smith: European Union Foreign Policy in a Changing World, UK: Polity Press, 2003, pp. 38-41.

¹¹ 歐洲聯盟條約第J.11條規定：「執行共同外交與安全政策的行政支出(Administrational Expenditure)由歐洲共同體預算負擔；但其他行動支出(Operational Expenditure)除非理事會一致決同意由歐洲共同體預算負擔，否則應由參與會員國分擔。」

利益深深影響歐洲外交政策的執行。¹²

＜圖X＞ 共同外交與安全政策及共同安全與防衛政策的建構過程



針對上述問題，歐盟在1996年3月於義大利杜林(Turin)召開「政府間會議」討論修改歐洲聯盟條約；1997年6月通過歐洲聯盟條約修正案，同(1997)年10月簽署阿姆斯特丹條約，其重要改革如下¹³：(一)設置「秘書長/共同外交與安全政策高級代表」(Secretary General/High Representative for the CFSP)以協助歐盟理事會(Council of the European Union, 以下簡稱理事會)處理共同外交與安全政策之決策與執行，並代表歐盟與第三國或國際組織進行政治對話¹⁴；(二)新增「共同戰略」(Common Strategy)政策工具，以調和涉及歐盟會員國重要利益之外交政策(歐洲聯盟條約第13條)；(三)有關「共同立場」與「聯合行動」之執行措施得以條件多數決決議之(歐洲聯盟條約第23.2條)；(四)創設「建設性棄權」(Constructive Abstention)¹⁵以提高決策效率與增加對外行動速度；(五)預算改革：阿約第28條規定：「所有共同外交與安全政策之行政支出與行動支出

¹² 歐盟之共同外交與安全政策仍未改善「歐洲政治合作」三頭馬車的領導方式，歐盟理事會(Council of the European Union)只能以一致決方式決議「共同立場」或「聯合行動」，會員國對共同外交與安全政策的執行具有絕對的影響力。

¹³ 相關內容請參見：張福昌：邁向「歐洲聯盟」之路，台北：三民書局，2002年，頁29-31；Stephan Keukeleire/Jennifer MacNaughtan, op. cit., pp. 54-55.

¹⁴ 「秘書長/共同外交與安全政策高級代表」(Secretary General/High Representative for the CFSP)一職為歐盟首次設置之常設性外交職位，對歐洲政治統合具有深遠意義。

¹⁵ 「建設性棄權」意指：若理事會採用一致決時，棄權票不能阻礙決議成立，而棄權國家亦不能抵觸或阻撓歐盟決議採取之行動。不過當棄權票數超過三分之一加權總票數時，則該決議視為不通過(歐洲聯盟條約第23.1條)。歐盟設置「建設性棄權」的目的在於防止某些會員國阻撓絕大多數會員國決議之共同外交與安全政策行動，並期藉此提高決策效率與避免因少數國家的反對而無法推行共同外交與安全政策行動。

皆由共同體預算負擔，但執行軍事與防衛政策的支出則由參與國分擔」；（六）加強歐盟與西歐聯盟之關係，將西歐聯盟之彼得斯堡任務(Petersberg Tasks)納入共同外交與安全政策中（歐洲聯盟條約第 17.2 條）。

尼斯條約(Nice Treaty)對歐盟共同外交與安全政策的主要貢獻在於明文設立「政治與安全委員會」(Political and Security Committee; PSC)取代「政治委員會」，並負責執行歐盟危機管理行動之政治控制(Political Control)與戰略指導(Strategic Direction)。(歐洲聯盟條約第 25 條)而於 2003 年 7 月所提出之歐洲憲法條約(Treaty Establishing A Constitution for Europe)對歐盟共同外交與安全政策改革幅之大可說是史無前例，例如：設立「歐盟外交部長」(The Union Minister for Foreign Affairs)¹⁶ 與「歐洲高峰會主席」(The President of the European Council)¹⁷ 等職位，然因法國與荷蘭於 2005 年否決歐洲憲法條約，而使得該條約中有關歐洲外交合作的前衛設計不得付諸實行。

2009 年 12 月生效的里斯本條約(Lisbon Treaty)對歐盟外交與安全政策的改革基本上乃承襲歐洲憲法條約的精神，但做了許多彈性調整。¹⁸ 綜合而言，里斯本條約為歐盟共同外交與安全政策創設了一個「金三角、兩系統」的新制度，使歐洲政治統合達到史上最高成就。「金三角」乃指「歐洲高峰會主席」(President of the European Council)、「歐盟外交與安全政策高級代表」(High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy，以下簡稱高級代表)與「外交理事會」(Foreign Affairs Council)等三個決策層面的角色；「兩系統」是指「共同外交與安全政策決策系統」與「共同外交與安全政策行政系統」等兩個運作層面的單位。而這套制度中的三個核心行為者為「歐洲高峰會主席」、「高級代表」與「歐洲對外行動處」(European External Action Service; EEAS)。(請參見〈圖二〉)

首先，歐洲高峰會為指導性機構，負責下達指導方針給外交理事會與高級代表；而外交理事會則為外交與安全政策的最高決策機構，與其下屬之常駐代表委員會(Committee of Permanent Representatives; Coreper)與工作小組一起合作完成外交政策提案的審查與決議。里斯本條約正式讓計劃已久的「歐洲高峰會主席」制度上路，期望能提昇歐盟對外政策的持續性與效率，並且在不與高級代表權責衝突的前提下，就「共同外交與安全政策」議題對外代表歐盟。

其次，高級代表為歐盟外交政策的執行者，除可以運用理事會總秘書處內的支援單位（例如：聯合情勢中心、歐盟軍事參謀總部等）來協助分析歐盟內外安

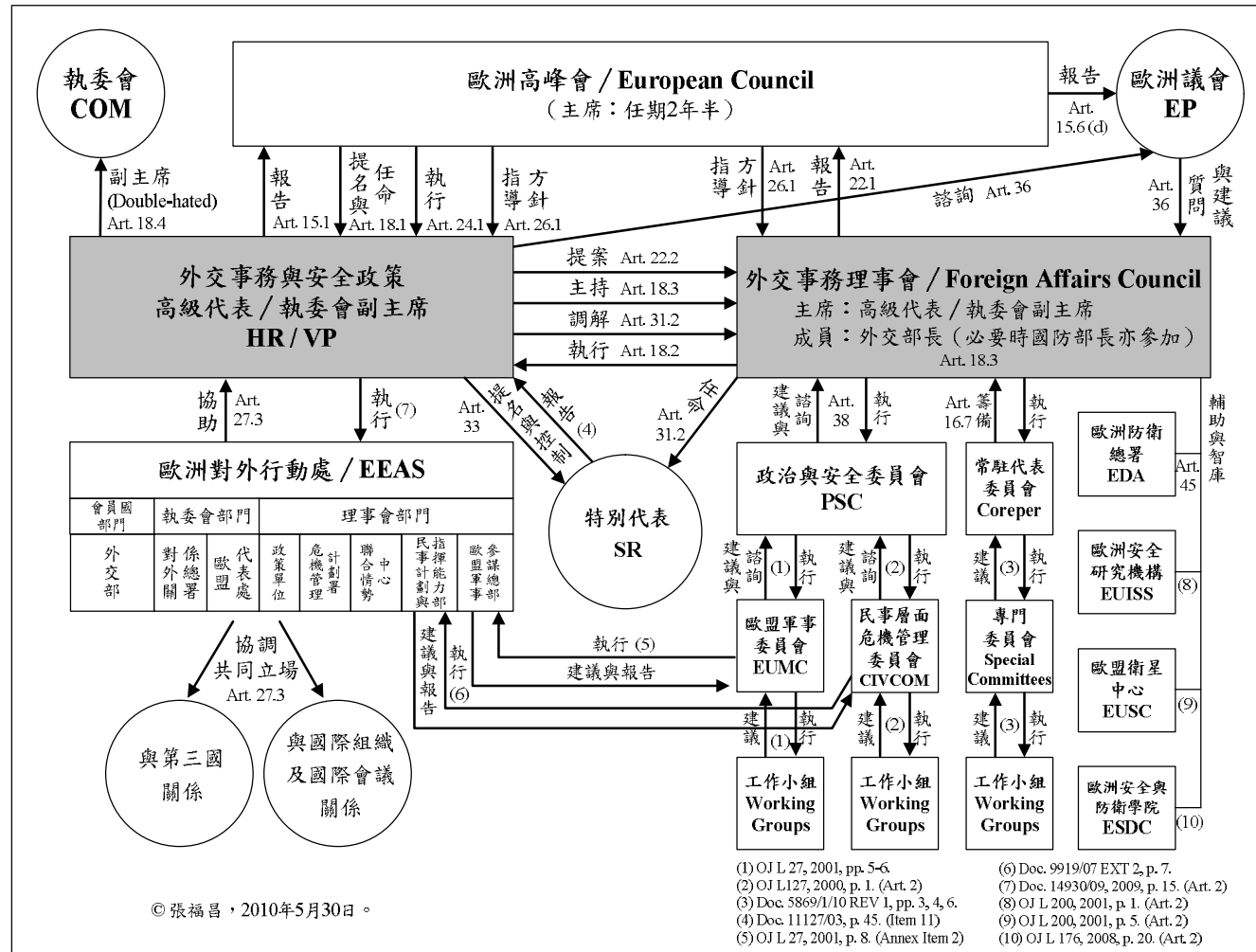
¹⁶ 歐洲憲法條約(Treaty Establishing A Constitution for Europe)第 I-48 條。

¹⁷ 歐洲憲法條約第 I-22 條。

¹⁸ 例如：歐洲憲法條約中「歐盟外交部長」(The Union Minister for Foreign Affairs)一職的名稱在里斯本條約中改稱為「歐盟外交與安全政策高級代表」(High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy)等。

全情勢外，尚可運用甫於里斯本條約所設立之歐洲對外行動處來執行歐盟對外政策。除此之外，高級代表擁有外交與安全政策提案權，並且擔任外交理事會主席與兼任執委會副主席職務，換句話說，里斯本條約後高級代表的地位大幅提昇，不僅因為提案權而成為歐盟外交與安全政策的主導者，而且亦因外交理事會主席與執委會副主席的職位關係而成為插足歐盟立法與行政機構的重量級人物，預計高級代表對歐盟外交與安全政策的發展將產生莫大影響。

＜圖二＞里斯本條約下歐盟共同外交與安全政策運作體系圖



最後，「歐洲對外行動處」設立的目的即在於協助高級代表推展歐盟的外交政策，強化歐盟對外行動的一致性與成效，並提昇歐盟在全球的政治與經濟影響力。¹⁵⁶「歐洲對外行動處」是一個獨立於理事會與執委會之外的新外交行政支援機構¹⁵⁷，其管轄的政策領域包括歐盟的一般外交關係、安全與防衛事務等，而其成員則是來自理事會部門、執委會部門與歐盟會員國外交部門¹⁵⁸，其成員編制約 6,000 人。¹⁵⁹（請參見〈圖三〉）每位成員無論是來自歐盟機構或歐盟會員國外交部，皆擁有同樣的權利及義務，並且必須以歐盟的利益為優先來執行任務。「歐洲對外行動處」由高級代表負責領導，在高級代表底下設有 1 名秘書長、2 名副秘書長與 6 名署長，其人選皆由高級代表指派。

「歐洲對外行動處」的內部結構是由行政中心(Central Administration)與「歐盟代表處」（即原來執委會在歐盟外設立的 136 個¹⁶⁰ 代表處）組成。「歐洲對外行動處」的行政中心是由 6 個總署與高級代表直轄單位組成（請參見〈圖四〉），每個總署由 1 名署長負責管理，其功能在於提供行政支援給「歐洲對外行動處」與其他歐盟機構。¹⁶¹ 從上面的六支柱結構來看，未來「歐洲對外行動處」的組織結構基本上是結合了執委會與理事會總秘書處的部份外交單位，執委會的部份包括：以往執委會對外關係總署(Directorate General for External Relations)的 A、B、C、E、F、G、H 署¹⁶²，以及擴大總署與發展總署中負責個別國家與區域的科(Units)；理事會總秘書處的部份則包括：E 總署與負責共同外交與安全政策（包括歐洲安全與防衛政策）的部門，例如：秘書長個人辦公室的民事計劃與指揮能力部、歐盟軍事參謀總部、危機管理與計劃署(Crisis Management and Planning Directorate; CMPD)¹⁶³、政策單位、聯合情勢中心。此外，行政中心之中，全球

¹⁵⁶ Council of the European Union: Draft Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, doc. 8029/10, 25.03.2010, p. 2.

¹⁵⁷ Council of the European Union: Presidency report to the European Council on the European External Action Service, doc. 14930/09, 23.10.2009, p. 6.

¹⁵⁸ 就「歐洲對外行動處」的成員分配而言，歐盟會員國的人員約佔三分之一（包括派遣至「歐盟代表處」(Union Delegation)的外交人員），其餘三分之二的成員則來自執委會與理事會。

¹⁵⁹ 「歐洲對外行動處」之人員編制來自執委會對外關係總署約 700 人、「執委會代表團」(Commission Delegations)約 5,000 人、理事會總秘書處 E 總署約 350 人與所屬研究單位約 100 人。詳細資料請參考：蘇宏達：里斯本條約生效後對歐盟對外行動能力與民主治理機制可能的影響，刊載於：政治科學論叢，第 41 期，2009 年 6 月，頁 92。

¹⁶⁰ Ibid.

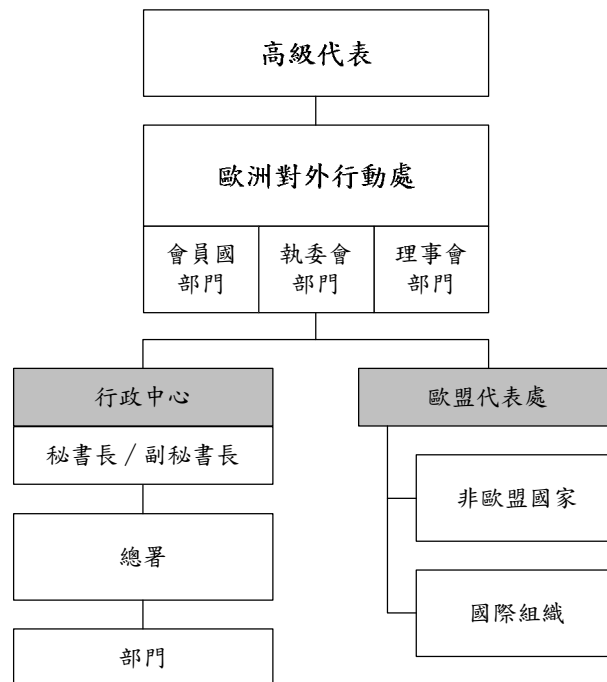
¹⁶¹ Available from: <http://euobserver.com/9/29659>. (Accessed 27.04.2010)

¹⁶² (1) 根據 2009 年底的資料，執委會對外關係總署在布魯塞爾總部總共有 796 名成員(Staffs)。Edoardo Ongaro: Building the European External Action Service after the Lisbon Treaty: Reflections on some Key Organizational Issues, paper presented at the Conference on “The Establishment of the European External Action Service: An Administrative Reform Driven by a Political Ambition”, University of Pittsburgh, US, 02.02.2010, p. 5. (Citation 5); (2) 執委會對外關係總署(Directorate General for External Relations)轉移至「歐洲對外行動處」後，執委會將撤除對外關係總署。相關資料由執委會對外關係總署提供，2010 年 5 月 17 日。

¹⁶³ 危機管理與計劃署(Crisis Management and Planning Directorate; CMPD)成立於 2008 年 12 月，其任務是在整合民事與軍事在戰略層級的計劃與指揮鏈。危機管理與計劃署的成員除了來自原來理事會總秘書處 E 總署的第八署（防衛事務）與第九署（民事危機管理署）之外，也包括該總署的地區性特遣隊(Geographical Task Forces)，以及聯合情勢中心、歐盟衛星中心、

事務總署下的氣候變遷科與多層級組織總署底下的 G 20 科則是新設立的單位。上述所有的部門必須與執委會與理事會總秘書處的權責單位進行協調。簡單來說，理事會總秘書處與執委會中，只要與「歐洲對外行動處」任務有關的部門與功能，都會被轉移到「歐洲對外行動處」的組織架構下。¹⁶⁴

＜圖三＞ 歐洲對外行動處組織圖

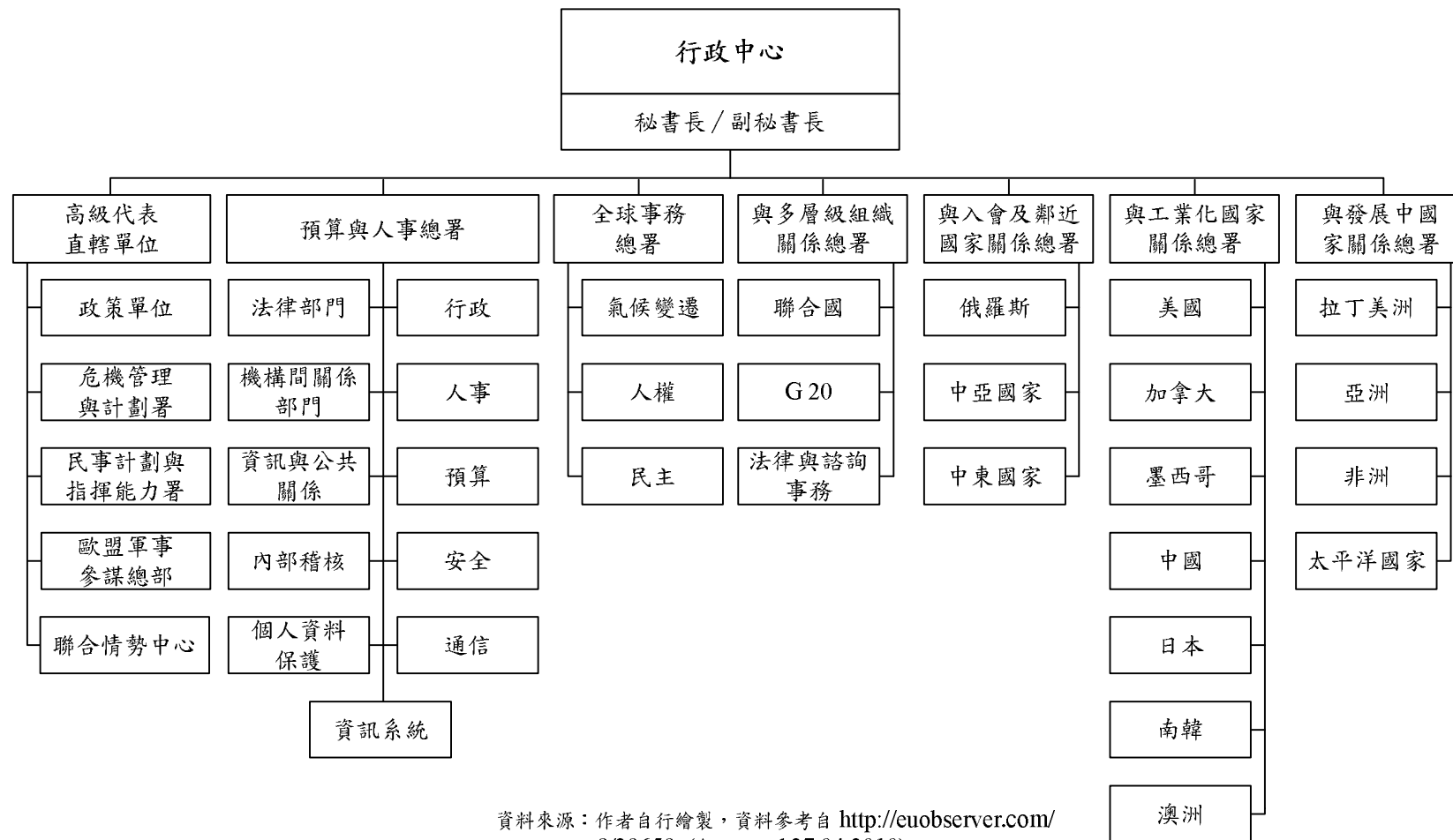


© 張福昌，2010年5月27日。

歐盟軍事參謀總部（尤其是其下屬的軍民小組(Civil-Military Cell)）與執委會相關單位，以及歐盟會員國專家與官員等。Carmen Gebhard: The Crisis Management and Planning Directorate: Recalibrating ESDP Planning and Conduct Capacities, in: CFSP Forum, Vol. 7, No. 4, 07.2009, pp. 13-14.

¹⁶⁴ Council of the European Union: Draft Council decision, op. cit., pp. 4, 6.

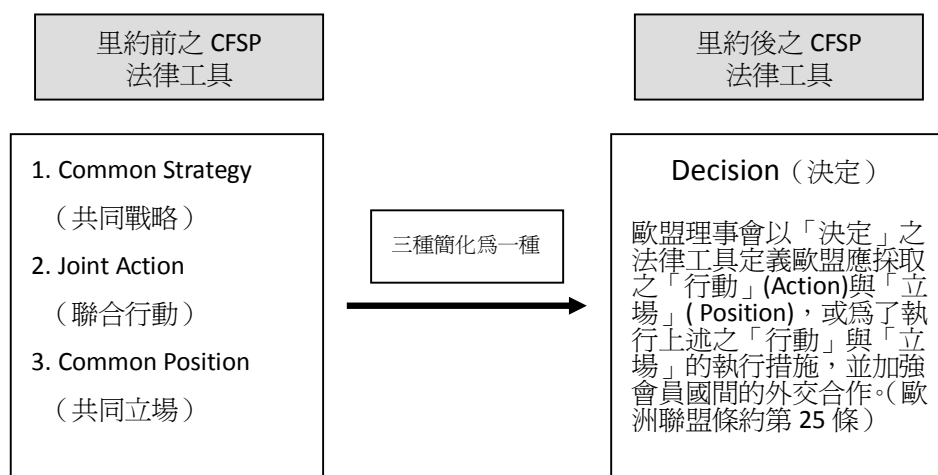
＜圖四＞ 歐洲對外行動處行政中心組織圖



資料來源：作者自行繪製，資料參考自 <http://euobserver.com/9/29659>. (Accessed 27.04.2010)

除此之外，里斯本條約亦簡化了歐盟共同外交與安全政策的法律工具結構：在里斯本條約之前，歐盟共同外交與安全政策的法律工具包括「共同立場」、「聯合行動」與「共同戰略」等三種，史密斯(Karen Smith)認為：「共同立場」與「共同戰略」的實際功能不大，姑且僅有「聯合行動」能發揮一些執行功能¹⁶⁵，因此，里斯本條約廢除上述三種法律工具，而統一以「決定」(Decision)這種法規類型來制定歐盟擬對外採取之行動、立場與執行措施。預計這種簡化法律工具的設計將使歐洲公民更容易瞭解歐盟共同外交與安全政策的決策與運作過程。(請參見〈圖五〉)

〈圖五〉 CFSP 法律工具的簡化



資料來源：作者自繪。

參、歐盟政治統合的發展（三）：共同安全與防衛政策

「歐洲安全與防衛政策」(European Security and Defence Policy; ESDP)是「共同外交與安全政策」的核心部份。歐盟在國際上之軍事與民事行動皆由歐洲安全與防衛政策指揮與運作。如〈圖一〉所示，歐洲統合初期歐洲國家已經嘗試發展安全與防衛政策，但 1954 年「歐洲防衛共同體」與「歐洲政治共同體」的挫敗，與 1962 年「弗薛計劃」夭折之後，安全與防衛政策議題的討論即銷聲匿跡，大約沉寂 30 年之後，才被歐洲國家再度搬上檯面，自 1990 年代起，歐洲安全與防衛政策的發展更成為共同外交與安全政策的重點政策。

冷戰結束後，歐盟會員國於 1990 年 12 月羅馬歐洲高峰會中號召歐洲國家重視後冷戰時期的新安全局勢，並推展歐洲層面之安全與防衛合作；1991 年英國與義大利政府更進一步提出「歐洲安全防衛共同宣言」，期望歐洲國家能合作發展自主的歐洲防衛力量。1993 年馬約揭櫫「防衛條款」，將「共同防衛政策」

¹⁶⁵ Karen Smith: European Union Foreign Policy in a Changing World, UK: Polity Press, 2003, p. 38.

(Common Defence Policy)與「共同防衛」(Common Defence)界定為歐盟共同外交與安全政策的長期目標之一¹⁶⁶，而西歐聯盟為「歐盟不可缺少的組成部份」，應協助規劃與執行歐盟防衛政策的發展。在馬約這項「防衛條款」下，西歐聯盟被視為歐盟發展安全與防衛政策的實體與工具¹⁶⁷，1992年6月西歐聯盟提出「彼得斯堡任務」(Petersberg Tasks)¹⁶⁸展現其扮演歐盟軍事主角的意願。之後，彼得斯堡任務更被納入阿姆斯特丹條約中，成為歐洲安全與防衛政策的核心任務(歐洲聯盟條約第17.2條)。除此之外，阿姆斯特丹條約又將安全與防衛政策的範圍擴大到「軍備政策合作」(Rüstungspolitische Zusammenarbeit)方面，號召歐盟會員國應積極從事彼此間的軍備政策合作，以輔助共同防衛政策的發展(歐洲聯盟條約第17.1條)。然而所有涉及執行軍事與防衛政策的支出仍均不得由歐洲共同體預算負擔，而須由參與會員國自行分擔(歐洲聯盟條約第28條)，在無共同體財政資源支持的情況下，歐洲安全與防衛政策的發展更形困難。是故，馬約與阿約雖然為歐洲安全與防衛政策的發展起了個頭，但就其內容與執行辦法而言，實在是「象徵意義重於實質意義」，對歐盟發展安全與防衛政策的貢獻仍然有限。

嚴格來說，歐洲安全與防衛政策的真正發展是在科索沃戰爭前後。當1998年秋季科索沃難民四處逃亡的鏡頭頻頻登上國際媒體版面之際，歐盟國家卻苦於缺乏充份的危機管理能力(Crisis Management Capability)，而不能大顯身手。於是歐盟會員國乃繼波西尼亞戰爭之後，再度警覺到歐盟整體軍事能力與危機管理能力的不足。1998年10月歐盟波夏赫(Poertschach)非正式高峰會中，歐盟會員國即熱烈討論共同外交與安全政策與因應科索沃戰爭的辦法。令人感到意外的是，英國竟然於會中表示支持提昇歐盟的防衛能力，並建議歐洲國家應強化「歐洲安全與防衛認同」(European Security and Defence Identity; ESDI)與發展自主軍事能力，以使歐洲國家能在美國不介入的情況下，主導必要的軍事與民事行動。¹⁶⁹英國態度的轉變紮紮實實地為歐盟防衛政策的發展注入一劑強心針。同(1998)年12月，英國與法國隨即在聖馬洛(St. Malo)舉行雙邊高峰會，會後共同發表「聖馬洛宣言」(Saint Malo Declaration)強調：「歐盟應加強其自主軍事能力，以增強歐盟在國際舞台上的角色。」這項宣言發表之後，隨即獲得「歐洲安全與防衛政策轉捩點」的美譽。¹⁷⁰

¹⁶⁶ 歐洲聯盟條約第J.4條強調：「共同外交與安全政策的範圍包括所有與歐盟有關的安全問題，其長期目標應建立一個共同防衛政策，並在適當時機推展共同防衛。」

¹⁶⁷ 對此，西歐聯盟的回應相當積極，除了建立雙方部長會議秘書處與建立和執委會與歐洲議會的合作關係外，並且將其會議之時間地點與歐盟同步、以及將雙方輪值主席順序一致化等。詳細內容請參見：吳萬寶：邁向歐盟建軍之路——歐盟共同歐洲安全暨防衛政策，台北：韋伯文化，2003年，頁38。

¹⁶⁸ 彼得斯堡任務(Petersberg Tasks)包括：災難救助(Rescue Task)、人道救援(Humanitarian Task)、和平維持(Peace-keeping)與和平創造(Peace-making)等四項任務。

¹⁶⁹ Uwe Schmalz: Aufbruch zu einer Handlungsfähigkeit—Die Gemeinsame Aussen-, Sicherheits-, und Verteidigungspolitik unter Deutschen Ratspraesidentenschaft, in: Integration, No. 22, 1999, p. 195.

¹⁷⁰ C. S. Cogan: The Third Option: The Emancipation of European Defence, 1989-2000, Westport

波夏赫會議與聖馬洛會議後，發展歐洲安全與防衛政策儼然成為會員國間最熱門的議題，這股熱潮持續到 1999 年 6 月 4 日科隆歐洲高峰會(European Council in Cologne)，當時科索沃戰爭的發展是引發歐盟會員國嚴肅討論如何充實歐洲安全與防衛政策工具的觸媒。與會各國一致認為「為承擔衝突預防與危機管理，歐盟應建立可信的軍事能力與軍事機構」，因此乃提出建立「共同歐洲安全與防衛政策」(Common European Security and Defence Policy; CESDP)的構想，並任命索拉納(Javier Solana)¹⁷¹ 為歐盟共同外交與安全政策高級代表。從科隆高峰會的結果來看，會員國確實展現了加強危機管理能力的決心，這可以說是歐盟建構安全與防衛政策的新階段。¹⁷²

科隆歐洲高峰會後一個月，英國與義大利舉行高峰會，雙方認為與北約合作的同時，歐盟亦須儘快發展歐洲軍事能力，但這並不表示歐洲應與北約分離，而是在北約下塑造一個更有效率的歐洲角色，使歐盟具備可信的軍事能力以自主行動。1999 年 9 月，英國與法國再度強調相同的立場，並具體提出歐洲軍隊的制度與規模計劃。英國、法國與義大利等歐盟大國紛紛表態支持發展自主軍事能力的情況下，歐洲安全與防衛政策的發展速度頓時加快。順著歐盟大國的政治意願，歐盟會員國很快地在 1999 年 12 月赫爾辛基歐洲高峰會(European Council in Helsinki)上通過加強「歐洲共同安全與防衛政策」與設立「赫爾辛基綱領目標」(Helsinki Headline Goals)的決議，並計劃在理事會架構下成立常設性政治與安全委員會(Political and Security Committee; PSC)、歐盟軍事委員會(European Union Military Committee; EUMC)與歐盟軍事參謀總部(European Union Military Staff; EUMS)。除此之外，赫爾辛基歐洲高峰會議計劃在 2003 年底前建立一支能夠在 60 天內完成部署，並至少維持一年纏鬥力之五至六萬人的快速反應部隊。¹⁷³

在歐盟大國的支持下，共同外交與安全政策發展迅速，同時會員國亦展現出進一步發展安全與防衛政策的強烈政治意願。¹⁷⁴ 2000 年 12 月尼斯歐洲高峰會(European Council in Nice)中，會員國除重申「赫爾辛基綱領目標」外，亦明訂上述危機管理機構的組織與職權。然而尼斯歐洲高峰會最另人感到驚訝的莫過於歐盟與西歐聯盟關係的轉變，歐盟會員國有鑑於西歐聯盟於波西尼亞戰爭與科索沃

2001, p. 99. Cited from: Sten Rynning: A fragmented external role—The EU, defence policy, and New Atlanticism, in: Miche'le Knodt/Sebastiaan Princen (eds.): Understanding the European Union's External Relations, London/New York 2003, p. 23.

¹⁷¹ 索拉納(Javier Solana)曾經擔任北約秘書長與西班牙外交部長等職位。一般認為這項任命將使歐盟共同外交與安全政策的表現有別以往，因為索拉納與美國決策者關係密切，其經驗可說是無價的資產。

¹⁷² Stephan Keukeleire/Jennifer MacNaughtan, op. cit., pp. 55-56.

¹⁷³ Willem van Eekelen: From Words to Deeds—The Continuing Debate on European Security. Brussels : Centre for European Policy Studies, 2006, pp. 47-48.

¹⁷⁴ Alistair Shepherd: Top-down or Bottom-up: Is Security and Defence Policy in the EU a Question of Political Will or Military Capability?, in: European Security, Vol. 9, No. 2, 2000, p. 29.

戰爭的表現差強人意，因此決定移除西歐聯盟在歐洲安全與防衛政策中的角色，而在尼斯條約中僅以「不妨礙歐盟會員國與西歐聯盟間的合作」（歐洲聯盟條約第 17.4 條）等字眼，將歐盟與西歐聯盟的關係輕輕帶過，默默宣告終止西歐聯盟在歐洲安全與防衛政策中的角色，這個有五十年歷史的軍事聯盟遂悄悄地走入歷史。¹⁷⁵

西歐聯盟被排除在外後，歐洲快速反應部隊與北約的關係成為另一個爭論的焦點。英國希望歐盟具備自主軍事能力後能分擔美國的國際責任；而法國卻想要一個獨立於北約之外的歐洲防衛力量。因此，以英國為首的「大西洋派」(Atlanticism)與以法國為首的「歐洲派」(Europeanism)遂在歐盟內針鋒相對，使歐洲安全與防衛政策的發展如同「拔河競賽」(Tug of War)，時而向東，時而向西，進展速度極為緩慢。2003 年伊拉克戰爭期間，歐盟會員國更因「支持」或「反對」美國出兵的立場辯論，使「大西洋派」與「歐洲派」鬧得不可開交，跨大西洋聯盟(Transatlantic Alliance)幾乎瀕臨分裂，歐洲與美國的關係熱度降到二戰以來最低點，歐盟內部軍事統合的方向再度成為熱門議題。¹⁷⁶ 不過 2003 年卻亦是歐盟共同安全與防衛政策的豐收年，歐盟先後啟動了波士尼亞—赫塞哥維納警察任務團(European Union Policy Mission; EUPM)、馬其頓「和平女神行動」(Concordia Operation)與剛果民主共和國「月神行動」(Artemis Operation)等三次危機管理行動。這些行動的規模雖然不大，但卻證明歐盟已經具備解決衝突的能力。截至 2011 年 11 月為止，歐盟總共執行 24 項共同安全與防衛政策行動(CSDP Operations)，其中民事行動有 16 項，軍事行動 7 項，軍民混和行動 1 項。¹⁷⁷

里斯本條約承襲了歐洲憲法條約中有關歐洲安全與防衛政策的改革，例如：將歐洲安全與防衛政策改名為「共同安全與防衛政策」(Common Security and Defence Policy; CSDP)、強化「歐洲防衛署」(European Defence Agency; EDA)¹⁷⁸的功能與推行「常設結構合作」(Permanent Structured Cooperation)¹⁷⁹等，其中最值得一提的是「常設結構合作」的設置。「常設結構合作」是里斯本條約後歐盟安全與防衛政策的核心機制，其主要目的在於透過「歐洲防衛署」積極推展歐洲

¹⁷⁵ 西歐聯盟會員國在 2000 年 11 月會議中即決議停止所有工作與活動，自 2001 年 7 月起，西歐聯盟僅以布魯塞爾條約內規定的剩餘功能形式存在。西歐聯盟已成為一個名存實亡的組織。

¹⁷⁶ 有關歐盟會員國對 2003 年伊拉克戰爭的立場與影響，請參見：Fu-chang Chang (張福昌)：Autonomie und Allianz—EU statt NATO für die Europäische Sicherheit?, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2009, pp. 26-28.

¹⁷⁷ 詳細內容請參見：<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations?lang=en>. (Accessed 28.11.2011)

¹⁷⁸ 歐盟會員國為了更進一步展現歐洲安全與防衛政策的合作，乃於 2004 年設立「歐洲防衛署」(European Defence Agency; EDA)，以負責發展危機管理能力、增進歐洲軍事合作、強化歐洲工業基礎與建立歐洲軍火市場等。相關資料請參見：Fraser Cameron: An Introduction to European Foreign Policy, London: Routledge, 2007, p. 81.

¹⁷⁹ 里斯本條約中有關「常設結構合作」(Permanent Structured Cooperation)之條文請參見：歐洲聯盟條約第 46 條與第 10 號議定書(Protocol No. 10)。歐洲憲法條約中有關「常設結構合作」的規定則見於：第 I-41 條、第 III-312 條與第 23 號議定書。

軍備合作計劃，使歐盟會員國在 2010 年前具備合組戰鬥部隊(Battle Group)的能力，讓戰鬥部隊能在 5 至 30 天內完成作戰準備，並能維持 30 至 120 天的纏鬥力；為此，參加「常設結構合作」的歐盟會員國應該增加國防預算、調和軍事需求、精化軍備、提昇軍力的可用率與相容度。「常設結構合作」賦有崇高的理想，但這個理想是否能夠實現，完全取決於歐盟會員國的政治意願(Political Willingness)。¹⁸⁰ 除此之外，里斯本條約亦打破過去「軍事合作一致決原則」的鐵律，有關「常設結構合作」的執行辦法得採用條件多數決。(請參見〈表一〉與〈表二〉)

〈表一〉里斯本條約前 CFSP/ESDP 決策方式

			一致決	條件多數決
CFSP	共同戰略	內容	√ (歐洲高峰會)	
		執行措施		√ (歐盟理事會)
	聯合行動	原則與方針	√ (歐洲高峰會)	
		內容	√ (歐盟理事會)	
		執行措施		√ (歐盟理事會)
	共同立場	原則與方針	√ (歐洲高峰會)	
		內容	√ (歐洲高峰會)	
		執行措施		√ (歐盟理事會)
	任命特別代表			√ (歐盟理事會)
ESDP	原則與方針		√ (歐洲高峰會)	
	內容		√ (歐盟理事會)	
	執行措施		√ (歐盟理事會)	

備註：任命特別代表與所有 CFSP 的執行措施皆採用條件多數決方式。

資料來源：作者自製。

¹⁸⁰ 詳細內容請參見：Fu-chang Chang (張福昌)：European Defence Agency—Motor of Strengthening the EU's Military Capabilities?, in: European Foreign Affairs Review, Vol. 16, February 2011, pp. 59–87.

〈表二〉里斯本條約後 CFSP/CSDP 的決策方式

			一致決	條件多數決
CFSP	決定	原則與方針	√（歐洲高峰會）	
		內容	√（歐盟理事會）	
		執行措施		√（歐盟理事會）
	任命特別代表			√（歐盟理事會）
CSDP	原則與方針		√（歐洲高峰會）	
	內容		√（歐盟理事會）	
	執行措施		√（歐盟理事會）	
	常設架構 合作(PSC)	決議行動參與國		√（歐盟理事會）
		決議行動中讓會員國加入行動		√（歐盟理事會）
		決議行動中讓會員國退出行動		√（歐盟理事會）

備註：PSC = Permanent Structured Cooperation

資料來源：作者自製。

結語：歐盟政治統合的問題與展望

歐盟政治統合自 1993 年起即以「共同外交與安全政策」與「共同安全與防衛政策」為主軸，歷經近 20 年的發展，雖然已有些許的成就，但仍有許多問題尚待解決。首先，就「共同外交與安全政策」而言，里斯本條約在外交與安全領域所建構的新制度，能否提昇歐盟對外行動能力，仍受到三方面的挑戰：（一）權限界定不清問題：新制度將執委會「對外關係總署」安置在「歐洲對外行動處」下，使之成為「完全 CFSP 化的政策機構」，但執委會之貿易總署、擴大總署與發展總署等對外關係單位，絕大部分仍保留在執委會中，換句話說，未來歐盟的貿易、擴大與發展政策將是一個由執委會與「歐洲對外行動處」共同合作的政策領域，因此，決策速度可能受到影響；（二）內部協調問題：雖然，里斯本條約架構了「歐洲高峰會主席」制度，不過，原本理事會輪值主席制度仍然存在。由於，歐洲高峰會的議程是由理事會內的一般事務理事會負責草擬與協調，但是一般事務理事會是由輪值主席管轄，而非接受歐洲高峰會主席的管控；再者，歐洲高峰會與理事會分別由不同領導人負責管理，對兩個機構的政治與行政指令傳達，亦可能產生步調不一致的問題¹；（三）忠誠問題：未來「歐洲對外行動處」三分之一成員將來自歐盟會員國，因此，「歐洲對外行動處」將是一個富有濃厚會員國色彩的機構，換言之，歐盟會員國的利益將隨著其在「歐洲對外行動處」

¹ Hervé Bribosia: The Main Institutional Innovations of the Lisbon Treaty, in: Stefan Griller/Jacques Ziller (eds.): The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?, Vienna: Springer, 2008, pp. 70-71.

的代表帶入共同外交與安全政策體制中，而產生一定的影響力；再者，歐盟 27 國的外交行政體系不盡相同，因此其專業訓練、能力與經驗皆不盡相同，未來如何一致行動，殊值觀察。

其次，就「共同安全與防衛政策」而言，主要問題有三：（一）「會員國優先」（National Primacy）與「北約優先」（NATO First）原則的障礙：從馬約到里斯本條約皆一再強調「歐盟任何安全與防衛行動不得影響歐盟會員國之安全與防衛政策的特性，並應尊重歐盟會員國所應負擔的北約義務。」這種安全文化使歐盟層面的軍備發展計劃難以有效推行，同時也使歐盟會員國仰仗北約的心裡更加根深蒂固；（二）執行危機管理行動的能力仍然不足：雖然歐盟危機管理行動的數量與類型不斷增加，而能力不足卻一直是歐洲安全與防衛政策的核心議題；事實上，當歐盟會員國在參與行動時，常有各自地緣利益的考量，這也就是說，每個會員國皆有不同的地緣利益，因而導致缺乏一個整體的歐盟安全利益，所以歐盟會員國所願意投資的資源便大打折扣²；（三）經費不足：歐盟條約清楚規定：所有軍事行動的支出皆由參與會員國自行負擔，然而近年來，歐盟各國皆因國內社會福利支出的負擔增加，與經濟縮退的負面影響，使得歐盟會員國支助歐盟危機管理行動的預算越形抓襟見肘。

誠如上文的論述，歐盟在國際社會上的「能見度」提昇、對國際政治的「話語權」增加、對國際事務的「議題設定權」亦逐漸增強，這些都是難能可貴的政治統合成果。不過，如果我們進一步分析這些政治統合現象，我們不難發現當前歐盟政治統合很清楚地表現出一種「量夠，質不足」的問題，這也就是說，歐盟在國際上的活動力很強，但主導力卻很弱（經濟議題除外），許多重要國際政治議題的主導權仍然落在美國、中國等行為者的手中，這是未來歐盟政治統合亟需突破的重要課題。揆諸歐盟近年在外交、安全與防衛議題上的表現，歐盟確實在國際舞台上扮演積極的角色，但是其影響力卻差強人意。這種政治統合上「質」的問題是歐盟未來嚴峻的挑戰，我們期待里斯本條約下的新外交行政體系(EEAS)能有效整合歐盟會員國的外交資源，以提昇歐盟整體的外交效率；我們亦期待共同安全與防衛政策之新設機制（例如：常設結構合作）能充份發揮，以使歐盟能夠更快速有效地反映國際衝突事件。唯有如此，歐盟才能在二十一世紀中扮演一個具有實質影響力的全球角色。

² 在所有歐盟執行危機管理任務的地區中，西巴爾幹半島算是歐盟協調行動較佳的地區，然而，對於地理位置較遠的地區，歐洲國家則較無迫切的責任感。事實上，歐洲國家亦尚未將全球安全責任內化，因此，如果歐盟會員國欲執行離歐洲遙遠的任務，就必須依賴擁有相同利益的歐盟會員國。而歐盟會員國派任務團到遙遠的地區執行任務，大國與小國也會因為資源多寡的問題，產生能力上的差距，因為大國才擁有長期佈署任務所需的資源。